

Conseil de sécurité

Distr. générale
29 octobre 2014
Français
Original : anglais

Lettre datée du 29 octobre 2014, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

Dans son exposé présenté au Conseil de sécurité le 17 juin 2014 en application du paragraphe 8 de la résolution 1593 (2005) du Conseil, la Procureure de la Cour pénale internationale s'est inquiétée des accusations portées récemment par l'ancienne porte-parole de la MINUAD en poste d'août 2012 à avril 2013 selon lesquelles les rapports de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD) auraient été manipulés dans le but de dissimuler des exactions commises contre des civils et des Casques bleus, en particulier par les forces du Gouvernement soudanais, et m'a demandé d'établir la véracité des faits allégués.

Dans une déclaration du 2 juillet 2014, j'ai annoncé mon intention de faire procéder à une enquête sur les allégations en question. Dans sa résolution 2173 (2014), le Conseil de sécurité, se félicitant de cette annonce, a déclaré attendre avec intérêt l'aboutissement rapide de cet examen approfondi et souligné qu'il importait de prendre à son issue des mesures rapides et efficaces si besoin était.

Sous la direction d'un ancien haut fonctionnaire expérimenté de l'Organisation des Nations Unies, l'équipe chargée d'examiner les allégations s'est penchée sur la manière dont 16 incidents évoqués par l'ancienne porte-parole de la Mission avaient été rapportés officiellement et dont 6 d'entre eux avaient été portés à la connaissance du public. Avec le concours de l'ex-porte-parole ainsi qu'avec la coopération de la MINUAD et du Département des opérations de maintien de la paix, elle a regardé comment les comptes rendus des incidents en question étaient remontés par la voie hiérarchique jusqu'au Département et passé en revue les rapports du Secrétaire général ainsi que les notes d'information hebdomadaires sur les opérations sur le terrain établies à l'intention du Conseil de sécurité par le Département des opérations de maintien de la paix et par le Département des affaires politiques. Plusieurs centaines de documents, de messages électroniques, de rapports et de notes d'information ont été examinés. Des contacts ont été pris avec des hauts fonctionnaires, anciens et en poste, de la MINUAD et du Département des opérations de maintien de la paix afin de solliciter leurs vues sur les faits allégués et de recueillir des éléments de contexte pour éclairer les points obscurs des documents papier et électroniques. Une visite qu'il avait prévu d'effectuer à la MINUAD a été annulée, les visas ayant été délivrés tardivement et l'équipe ayant jugé que tous les éléments d'information utiles pouvaient être recueillis par visioconférence, téléconférence ou courrier électronique.

L'équipe n'a trouvé aucun élément permettant de soutenir que la MINUAD avait délibérément cherché à dissimuler des exactions commises contre des civils et







des soldats de maintien de la paix. Toutefois, il ressort de l'examen que, dans 5 des 16 incidents examinés, la Mission n'a pas transmis au Siège de l'Organisation des Nations Unies toutes les informations utiles sur les circonstances entourant les faits en question. Il a également été constaté que la Mission avait mené une politique de communication excessivement prudente vis-à-vis des médias, préférant se taire alors qu'elle aurait pu, même sans avoir tous les faits en main, donner des éléments à la presse. La Mission a ainsi eu tendance à ne rendre compte d'aucun fait dont elle n'était absolument certaine, même lorsqu'elle disposait de suffisamment d'éléments pour porter un jugement éclairé sur les circonstances entourant les incidents. Dans les cinq incidents en question, la responsabilité des forces gouvernementales ou progouvernementales était mise en cause.

Je suis conscient des difficultés exceptionnelles auxquelles se heurte la MINUAD, qui ne dispose pas toujours du consentement et de la coopération du Gouvernement soudanais, dont elle a pourtant besoin pour pouvoir mener à bien son mandat. Néanmoins, les carences constatées dans la communication de l'information et la tendance de la Mission à ne pas rendre pleinement compte des attaques perpétrées contre des civils et des Casques bleus sont très troublantes.

Je suis résolu à prendre toutes les mesures qui s'imposent pour faire en sorte que les rapports de la Mission soient complets et exacts. Tout sera fait pour veiller à ce que les informations à caractère sensible soient systématiquement portées à l'attention du Siège de l'Organisation et au Conseil de sécurité dans les meilleurs délais. La politique de communication avec les médias de la MINUAD sera réexaminée pour renforcer l'ouverture et la transparence. Par ailleurs, la Mission devra assurer le suivi officiel et rendre compte des enquêtes menées par les autorités soudanaises sur les incidents dans lesquels des soldats de la paix sont blessés ou tués.

Les conclusions de l'examen soulèvent des questions plus larges concernant la situation d'une mission de maintien de la paix qui, depuis sa création, se trouve systématiquement entravée dans sa liberté d'action par les forces gouvernementales et par les forces rebelles sur le terrain. Au fil des ans, le Secrétariat a rendu régulièrement compte de l'absence d'appui apporté à la Mission par le Gouvernement du Soudan. Dans mon rapport spécial sur l'examen de la MINUAD du 25 février 2014 (S/2014/138), j'ai souligné que le manque de coopération du Gouvernement était, avec les problèmes liés à la gestion interne et l'insuffisance des moyens de plusieurs pays fournisseurs de contingents et de personnel de police, l'un des trois obstacles majeurs auxquels la Mission faisait face. Je demeure déterminé à remédier aux insuffisances constatées dans ce rapport. Il est de notre devoir envers le peuple du Darfour et envers notre personnel présent sur le terrain de veiller à ce que les conditions essentielles soient réunies pour permettre à la MINUAD de s'acquitter de son mandat.

La MINUAD n'est bien sûr pas la seule mission à se heurter à la difficulté de ménager le consentement et la bonne volonté du gouvernement hôte tout en s'acquittant de son obligation de communication avec exactitude et sans complaisance, y compris en ce qui concerne les exactions commises contre des civils ou son propre personnel. Comme je l'ai dit dans ma déclaration du 21 novembre 2013 sur le renouvellement de notre engagement en faveur des peuples et des buts des Nations Unies, chaque jour, dans des zones touchées par des conflits, des situations d'urgence humanitaire et l'insécurité, les membres du personnel de l'Organisation des Nations Unies s'efforcent d'assumer la responsabilité qui leur incombe de protéger

les populations. Ce faisant, ils font souvent preuve d'un courage et d'un engagement remarquables. Ils font parfois même le sacrifice ultime au service de l'Organisation. Veiller à ce que l'Organisation des Nations Unies dénonce sans relâche les violations et en identifie les auteurs est l'objectif central de mon initiative « Les droits humains avant tout ». Aussi, j'entends m'assurer que toutes les missions reçoivent des orientations supplémentaires sur l'exécution de leurs obligations de communication, en particulier en ce qui concerne les droits de l'homme et la protection des civils. Je compte par ailleurs saisir l'occasion du prochain examen des opérations de maintien de la paix des Nations Unies pour aborder dans sa globalité cette question, à laquelle j'attache la plus grande importance.

Je vous serais obligé de bien vouloir porter le texte de la présente lettre et de son annexe, qui contient le résumé du rapport de l'équipe chargée d'examiner les accusations de manipulation de l'information sur le Darfour, à l'attention des membres du Conseil de sécurité.

(*Signé*) **BAN** Ki-moon

Annexe

Résumé du rapport de l'équipe chargée d'examiner les accusations de manipulation de l'information sur le Darfour

Introduction

Dans son exposé présenté au Conseil de sécurité le 17 juin 2014 en application du paragraphe 8 de la résolution 1593 (2005) du Conseil, la Procureure de la Cour pénale internationale s'est inquiétée des accusations portées récemment selon lesquelles les rapports de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD) auraient été manipulés dans le but de dissimuler des exactions commises contre des civils et des Casques bleus, en particulier par les forces du Gouvernement soudanais. Cette inquiétude faisait suite à la publication par le magazine *Foreign Policy* de quatre articles écrits à partir du témoignage d'une ancienne porte-parole de la MINUAD, Aïcha El Basri. La Procureure a demandé au Secrétaire général de faire la lumière sur les accusations portées par l'ex-porte-parole. Par suite, le Secrétaire général a annoncé le 2 juillet 2014 la constitution d'une équipe chargée d'établir la réalité des faits allégués. Dans sa résolution 2173 (2014), le Conseil de sécurité s'est félicité de cette annonce.

Méthode

Mme El Basri a accepté de coopérer avec l'équipe et lui a procuré de nombreux documents à l'appui de ses allégations. À cette occasion, elle a évoqué d'autres incidents sur lesquels la MINUAD n'aurait pas donné toutes les informations. L'équipe a ensuite examiné la manière dont 16 incidents ont été rapportés officiellement et dont 6 d'entre eux ont été portés à la connaissance du public. Tous les incidents sont intervenus au cours des huit mois pendant lesquels Mme El Basri a exercé les fonctions de porte-parole de la MINUAD.

Avec le concours de Mme El Basri ainsi qu'avec la coopération de la MINUAD et du Département des opérations de maintien de la paix, l'équipe a regardé comment les comptes rendus des incidents en question étaient remontés par la voie hiérarchique jusqu'au Département et a passé en revue les rapports du Secrétaire général ainsi que les notes d'information hebdomadaires sur les opérations sur le terrain établies à l'intention du Conseil de sécurité par le Département des opérations de maintien de la paix et par le Département des affaires politiques. Plusieurs centaines de documents, de messages électroniques, de rapports et de notes d'information ont été examinés. Des contacts ont été pris avec des hauts fonctionnaires, anciens et en poste, de la MINUAD et du Département des opérations de maintien de la paix afin de solliciter leurs vues sur le signalement des incidents par la Mission et de recueillir des éléments de contexte pour éclairer les points obscurs des documents papier et électroniques. Une visite qu'il avait prévu d'effectuer à la MINUAD a été annulée, les visas ayant été délivrés tardivement et l'équipe ayant jugé que tous les éléments d'information utiles pouvaient être recueillis par visioconférence, téléconférence ou courrier électronique.

Analyse des rapports sur les incidents

Dans son rapport, l'équipe s'efforce de replacer son analyse en contexte, les huit mois visés par l'examen ne pouvant pas être considérés isolément. La MINUAD a la réputation d'être l'une des missions de maintien de la paix les plus délicates. Aux prises avec un mandat complexe, elle est en butte à un environnement difficile, à des animosités historiques, à des moyens humains et matériels insuffisants et à un gouvernement hôte qui entrave la mobilité et les capacités opérationnelles de ses forces. La menace de représailles du gouvernement hôte l'a dissuadé de rendre compte librement des faits. De même, les membres du personnel de la MINUAD sont menacés lorsqu'ils s'acquittent de leur mandat sur le terrain et se voient constamment entraver dans leur liberté de mouvement quand ils essayent de vérifier la réalité d'attaques menées contre la population civile.

Dans certains des incidents examinés, l'équipe a constaté que les premiers rapports, qui faisaient porter les soupçons sur les forces gouvernementales ou progouvernementales, avaient été modifiés à un certain niveau de la chaîne hiérarchique pour imputer la responsabilité des attaques à des « assaillants non identifiés » ou à des « hommes armés en uniforme militaire », la MINUAD n'étant pas en mesure de vérifier leur identité avec certitude. Les auteurs étant ainsi couverts par l'anonymat, le Gouvernement ne pouvait pas être tenu responsable des agissements criminels de ses forces ou de ses supplétifs.

Sur les 16 incidents examinés, 7 ont trait à des attaques contre les civils, 2 au non-signalement de violations des droits de l'homme et à l'absence d'enquête, 6 à des attaques contre la MINUAD et 1 à des attaques contre des civils et la MINUAD. Dans 11 cas sur 16, notamment en ce qui concerne les 2 relatifs aux violations des droits de l'homme, l'équipe a conclu que les allégations ne pouvaient pas être étayées. Dans ces 11 cas, les documents supplémentaires examinés contredisaient les allégations ou l'équipe ne partageait pas l'interprétation des faits de Mme El Basri ou les deux. S'agissant des cinq incidents restants, l'équipe a constaté que l'information était problématique à des degrés divers, comme il est expliqué dans les lignes qui suivent :

- **Tawilla**. La MINUAD n'a pas transmis au Département des opérations de maintien de la paix un exemplaire du rapport de vérification sur les attaques, les viols et les pillages commis dans quatre villages de Tawilla par les forces progouvernementales. De ce fait, et même si le Conseil de sécurité a été informé de l'incident initial, les conclusions vérifiées n'ont pas été portées à l'attention de ses membres ni été incluses dans le rapport que le Secrétaire général lui a présenté;

- **Kushina**. Dans son rapport sur un survol hostile de deux hélicoptères d'attaque gouvernementaux, la MINUAD n'a pas informé le Siège que le Gouvernement avait verbalement menacé d'attaquer et de bombarder par les airs le convoi, ni mentionné qu'un expert en armements du Groupe d'experts sur le Soudan en faisait partie. Le Conseil de sécurité n'a été informé de tous les détails de l'incident que par le biais d'un rapport établi sur les faits par le Groupe d'experts;

- **Hashaba**. Il y avait des raisons de croire, notamment à la lumière d'un rapport interne de la MINUAD, que des gardes-frontière avaient participé à cette attaque et par la suite commis des crimes et des violations des droits de

l'homme. La MINUAD n'en a pas informé le Siège ni publié de déclaration officielle pour condamner ces agissements criminels;

- **Sigili**. La MINUAD a choisi de ne pas informer le Siège du fait que des membres des Forces de défense populaires avaient menacé d'identifier et de tuer deux villageois zaghawa présents dans un convoi de la Mission. La patrouille n'est rentrée à la base qu'après que les Forces de défense populaires eurent fouillé les véhicules des Nations Unies et commencé à interroger avec véhémence les membres soudanais de la MINUAD. Dans son rapport, la Mission a indiqué que la patrouille avait été annulée en raison du temps perdu à un poste de contrôle;

- **Base d'opérations de Mouhajeriya**. Il y avait de très fortes raisons de croire que l'attaque meurtrière commise contre la base d'opérations de Mouhajeriya était le fait de forces progouvernementales. Une enquête militaire, le rapport d'une mission intégrée et le rapport du Groupe d'experts sur le Soudan l'ont tous confirmé. Alors que deux attaques se sont produites cette nuit-là, seule la seconde, meurtrière, a été mentionnée publiquement. Le Département des opérations de maintien de la paix a parlé d'« assaillants non identifiés » en raison de l'incertitude entourant l'identité et l'appartenance des agresseurs. Alors que le Gouvernement a accepté d'enquêter, plus un an plus tard, justice n'a pas encore été rendue.

Communication d'informations aux médias

L'examen des informations communiquées aux médias révèle une volonté opiniâtre de la part des hauts dirigeants de la MINUAD de ne faire aucune déclaration publique sans vérification, même quand les faits ont déjà été rapportés dans la presse internationale. La publication des communiqués de presse a été constamment retardée au motif que les informations n'étaient pas suffisamment vérifiées, les faisant sortir du circuit de l'information, en particulier lorsque les soupçons portaient sur les forces gouvernementales et progouvernementales.

Au sein de la Mission, la Division de l'information et de la communication a connu des dysfonctionnements et s'est révélée profondément divisée sur la question de la responsabilité de l'établissement et de la publication des communiqués de presse. Le Chef de la Division à l'époque n'a jamais pu se rendre au Darfour faute d'obtenir un visa des autorités soudanaises et a dû exercer ses fonctions à distance à partir d'Addis-Abeba.

L'idée que Mme El Basri se faisait de son rôle de porte-parole, fondée sur la définition générique du poste de porte-parole de mission de maintien de la paix et sur les directives de l'Organisation des Nations Unies relatives aux médias, était en profond décalage avec les attributions réelles du porte-parole de la MINUAD, qui étaient beaucoup plus restreintes et limitées à la communication de messages pour le compte du Chef de mission. Exacerbé par la combinaison des facteurs décrits dans ce qui précède, un climat de défiance s'est rapidement instauré entre elle et la plupart des hauts responsables de la Mission, aboutissant en fin de compte à sa démission.

Conclusions et recommandations

L'équipe n'a trouvé aucun élément permettant de soutenir que la MINUAD ou le Département des opérations de maintien de la paix avaient délibérément cherché à désinformer pour dissimuler des crimes commis contre des civils et des soldats de maintien de la paix.

Dans ses conclusions, l'équipe a tenu compte du fait que la MINUAD se trouve dans une situation exceptionnellement difficile, sa présence n'étant acceptée qu'avec réticence par le gouvernement hôte, ce dont semblent s'accommoder les États Membres. Ménager les relations et la coopération avec le Gouvernement soudanais, pour permettre à la Mission de s'acquitter de son mieux du mandat qui lui a été confié, est devenu une fin en soi. La période visée par l'examen, qui s'étend sur huit mois seulement, ne pouvait pas être considérée isolément des événements intervenus au cours des quatre années précédentes écoulées depuis la création de la Mission. Au cours de cette période, s'est installé un climat d'intimidation qui a entraîné, chez les fonctionnaires, une réticence à communiquer des informations défavorables au Gouvernement par peur de représailles (restrictions de déplacement, retards dans la délivrance des visas).

Il ressort de l'examen mené par l'équipe que la pratique consistant à ne pas désigner les responsables sans vérification ni certitude avait eu pour effet de ne pas signaler tous les incidents dans lesquels des forces gouvernementales et progouvernementales étaient soupçonnées d'être en cause. Parfois, un net contraste s'observe entre ce qui est rapporté dans les comptes rendus du « front » et ce qui figure par la suite dans les rapports officiels. L'explication tient peut-être à la mauvaise qualité occasionnelle de certains comptes rendus au sein des diverses chaînes de commandement. Il n'en reste pas moins que l'autocensure exercée par la Mission sur les informations à faire remonter au Siège est une pratique qui appelle une action immédiate.

L'absence notable de télégramme chiffré sur des incidents mettant en cause des forces gouvernementales témoigne de la nécessité de donner de meilleures assurances à la Mission que la confidentialité des informations à caractère hautement confidentiel (comme des informations urgentes mais non encore vérifiées) transmises au Siège par télégramme chiffré est préservée.

La quasi-totalité des incidents signalés l'ont été dans les rapports de situation récapitulatifs quotidiens établis par le Centre d'opérations conjoint de la Mission. Les rapports de vérification et d'enquête militaire comportant des compléments d'information n'ont pas toujours été transmis au Siège. Si tel avait été le cas, le Département des opérations de maintien de la paix aurait été davantage en mesure de veiller à ce que le Conseil de sécurité soit pleinement informé et à ce que les questions sensibles soulevées par l'implication du Gouvernement soient examinées par le Conseil dans le cadre de consultations privées.

Il appartient aux missions de maintien de la paix d'apprécier l'opportunité de publier un communiqué de presse à chaud ou seulement après vérification des faits. S'il ne revient pas aux missions de tenir le public informé des affrontements éclatant entre combattants, il leur incombe toutefois d'être en mesure de répondre aux questions des médias lorsque les combats ou les activités criminelles dégénèrent en attaques contre la population civile, en particulier quand la protection des civils est au cœur de leur mandat. Si la MINUAD avait adopté une politique de

communication plus dynamique, celle-ci aurait pu permettre à l'ancien Représentant spécial conjoint par intérim de répondre aux préoccupations relatives à la protection des civils et de faire avancer le processus de paix.

Tout en étant conscient que la situation ait pu changer au cours des 16 mois qui se sont écoulés depuis la période visée par l'examen, l'équipe formule les recommandations suivantes.

Recommandations à l'intention du Département des opérations de maintien de la paix

L'équipe recommande que le Département :

- Examine les moyens de garantir la confidentialité des informations à caractère sensible (télégrammes chiffrés, rapports de vérification, rapports d'enquête, rapports sur les droits de l'homme, etc.), aussi bien dans les missions de maintien de la paix qu'au Siège;
- Revoit les procédures existantes relatives à la protection des informations transmises par télégramme, les pratiques en vigueur ne permettant pas d'assurer la confidentialité des télégrammes chiffrés confidentiels;
- Veille à ce que les conclusions des rapports de vérification et des rapports d'enquête figurent dans les rapports du Secrétaire général quand il y a lieu;
- Procède à un examen critique du rôle du porte-parole et du Groupe des relations avec les médias pour assurer synergie et coopération.

Recommandations à l'intention de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour

L'équipe recommande que la MINUAD :

- N'omette pas, dans ses rapports destinés au Siège, des informations à caractère sensible par autocensure;
- Accompagne les rapports de situation quotidiens rendant compte d'incidents ayant trait à la protection des civils, aux violations des droits de l'homme ou aux attaques contre la Mission, d'une courte analyse sur les circonstances entourant les incidents et de rapports spéciaux transmis par télégramme chiffré;
- Transmette automatiquement au Siège, par télégramme chiffré, les rapports de vérification sur les attaques commises contre les civils et les rapports d'enquête sur les attaques menées contre la Mission;
- Assure le suivi officiel et rende compte des enquêtes menées par le Gouvernement sur les incidents dans lesquels des Casques bleus ont été blessés ou tués;
- Revoie sa politique de communication avec les médias en vue d'établir une relation plus réactive, transparente et proactive avec les organes d'information internationaux et de les tenir informés, y compris en temps de crise, du travail considérable accompli par la Mission.